

ARTIKEL TESIS

**PROBLEMATIKA PENENTUAN AMBANG BATAS
PARLEMEN (*PARLIAMENTARY THRESHOLD*)
UNTUK PEMILIHAN UMUM DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**



HIRONIMUS BAO WOLO
No. Mhs.: 135201993/PS/MIH

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ATMA JAYAYOGYAKARTA
2015**

**PROBLEMATIKA PENENTUAN AMBANG BATAS PARLEMEN
(*PARLIAMENTARY THRESHOLD*) UNTUK PEMILIHAN UMUM
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA**

HIRONIMUS BAO WOLO

ABSTRACT

The title of this research is: "Problems of the Determination of Parliamentary Threshold for the General Election Parliament of the Republic of Indonesia". The goals of this research are, *first*, to know and assess the determination of the parliamentary threshold for the general election of Indonesian House of Representatives; *second*, to identify and assess the constraints faced with regard to the determination of the parliamentary threshold, and *third*, to seek solutions to overcome the constraints faced relating to the determination of the parliamentary threshold. This research is a normative legal research by using legal political approach, and studying it from the perspective of state law theory, democratic theory and the formation of legislation theory.

Results of this research showed that: *first*, the determination of the parliamentary threshold was set up in two laws that generated by the legislators: Act Number 10 of 2008 about the Election of Members of the House of Representatives, Regional Representatives Council, and the Local House of Representatives and the Law Number 8 of 2012 about the Election of Members of the House of Representatives, Regional Representatives Council, and the Local House of Representatives. *Second*, the implications posed related to the parliamentary threshold is the reduced number of political parties entering parliament and many voters are not converted into seat in parliament. *Third*, the determination of parliamentary threshold in Law Number 8 of 2012 has not been well regulated and qualified because of the interests of political parties in parliament still very dominating.

Keywords: Determination of Parliamentary Threshold, Implications of Parliamentary Threshold, and Domination of Interests of Political Parties in Parliament.

1. Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut sistem demokrasi. Hal ini secara tegas dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menegaskan bahwa rakyat yang memegang kedaulatan dan pelaksanaan kedaulatan tersebut dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang

Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menjelaskan makna kedaulatan berada di tangan rakyat yakni rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban memilih pemimpinnya yang dilakukan secara demokratis.

Tujuan rakyat memilih pemimpin secara demokratis adalah pembentukan pemerintahan ke depan demi mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat. Selain memilih pemimpin yang akan menjalankan pemerintahan, rakyat juga memilih wakil-wakilnya guna mengawasi jalannya pemerintahan. Sharma (2004:225) mengungkapkan bahwa di dalam sistem demokrasi fokus utama adalah rakyat, sedangkan negara hanyalah sebagai alat bagi rakyat demi mencapai tujuannya.

Perwujudan kedaulatan rakyat tersebut dilaksanakan melalui pemilihan umum secara langsung sebagai sarana untuk memilih wakilnya yang akan menjalankan fungsi pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, menyusun undang-undang dan merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut. Pemilihan umum yang merupakan representasi dari kedaulatan rakyat harus dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dan dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Salah satu perwujudan keberhasilan pelaksanaan prinsip demokrasi adalah adanya peraturan perundang-undangan yang berkualitas dan mampu mengakomodasi semua kehendak dan kemauan rakyat. Artinya bahwa adanya peraturan perundang-undangan yang berkualitas, penyelenggaraan demokrasi dapat berjalan sesuai dengan prosedur yang benar dan berkualitas. Peraturan perundang-undangan yang dimaksudkan adalah undang-undang tentang pemilihan umum.

Negara Indonesia sudah memiliki beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemilihan umum. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, merupakan undang-undang pemilihan umum yang keempat. Hal ini mengindikasikan bahwa kecenderungan bangsa kita, hampir setiap lima tahun sekali khususnya menjelang pemilihan umum melakukan pergantian undang-undang.

Siklus pergantian undang-undang ini memang dimungkinkan secara politik dan memiliki basis legal, namun boleh dikatakan legislator belum memiliki visi yang baik dalam menciptakan demokrasi yang berkualitas. Hal ini terbukti lebih jelas dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Perdebatan demi perdebatan terjadi berubangan dengan beberapa pasal yang ada dalam undang-undang ini.

Salah satu pasal yang menimbulkan perdebatan panjang adalah mengenai ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menentukan bahwa “Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.” Hal ini berarti bahwa setiap partai politik peserta pemilu harus memperoleh sekurang-kurangnya 3,5% suara sah untuk DPR RI, untuk dapat diikutsertakan dalam penentuan perolehan kursi untuk DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota. Dengan demikian, meskipun suatu partai memperoleh lebih dari 3,5% suara sah di pemilu anggota DPRD provinsi atau DPRD kabupaten/kota, jika perolehan suaranya untuk pemilu anggota DPR RI kurang dari 3,5%, maka partai tersebut secara otomatis tidak bisa ikut dalam penentuan perolehan kursi untuk DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota.

Pemberlakuan ambang batas secara nasional ini, kemudian diajukan *judicial review* oleh beberapa partai yang merasa hak konstitusionalnya diabaikan. Berdasarkan permohonan *judicial review* dari partai-partai tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 52/PUU-X/2012, menegaskan bahwa pemberlakuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) secara nasional adalah inkonstitusional. Penentuan ambang batas parlemen dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disinyalir oleh partai politik lainnya sebagai pelanggaran kebebasan berserikat dan berkumpul. Ada kesan lain bahwa penerapan ambang batas parlemen dalam pemilihan umum dimaksudkan oleh partai-partai besar untuk mempertahankan posisi dan

kekuasaannya. Penentuan ambang batas perlu memperhatikan pula bagaimana perjalanan demokrasi di Indonesia. Penentuan ambang batas parlemen, pada dasarnya baik. Hal ini bertujuan untuk memastikan suara yang diperoleh partai politik hasil pemilihan umum.

Supriyanto dan Mellaz (2011:6) dalam kajiannya menjelaskan bahwa penerapan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tentunya berimplikasi pada terbuangnya atau hilangnya suara. Peningkatan ambang batas dari 2,5% menjadi 3,5% akan berimplikasi pada lebih banyak suara yang terbuang atau tidak terkonversi menjadi kursi. Jika banyak suara yang terbuang atau tidak terkonversi menjadi kursi, maka berimplikasi pada disproportionalitas atau mengurangi proporsionalitas alokasi kursi dalam sistem pemilu proporsional. Jika hal ini terjadi, maka bertentangan dengan Pasal 22E ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang secara khusus menghendaki sistem pemilu proporsional. Pembentuk undang-undang (legislator) perlu mengkaji kembali ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) bagi penerapan sistem pemilu yang proporsional.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan Latar Belakang Masalah yang telah dipaparkan, maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) untuk Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia?
- b. Apa kesulitan-kesulitan yang dihadapi berkaitan dengan penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) untuk Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia?
- c. Bagaimana upaya mengatasi kesulitan-kesulitan yang dihadapi berkaitan dengan penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) untuk Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia?

3. Metode Penelitian

a. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif berorientasi pada analisis mengenai dokumen-

dokumen atau bahan-bahan hukum yang berlaku dan berkaitan dengan penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sebagaimana tertuang dalam peraturan perundang-undangan terkait. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji (2006:13) penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti pustaka atau data sekunder belaka.

b. Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan politik hukum. Pendekatan politik hukum adalah suatu pendekatan yang bersifat yuridis normatif. Penelitian ini berangkat dari ketentuan normatif yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dalam Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Politik hukum menurut Mahfud MD (2009:1) adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Pendekatan politik hukum digunakan dalam tesis ini untuk menganalisis dan mengkaji kebijakan yang dilakukan oleh para legislator (DPR), dalam penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) terkhusus dalam perumusan undang-undang tentang pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

c. Sumber data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat otoritatif yakni memiliki otoritas, yang meliputi perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim (Marzuki, 2005:182). Sementara itu, bahan hukum primer yang digunakan dalam tesis ini berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) untuk pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Adapun bahan hukum primer tersebut adalah: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2), Pasal 22E, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan khususnya Pasal 5 dan Pasal 96, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah khususnya Pasal 208, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012.

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum tersebut meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan (Marzuki, 2005:182-183). Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini berupa pendapat hukum yang penulis dapat dari buku, hasil penelitian, jurnal ilmiah, surat kabar, internet, narasumber dan kamus hukum yang berkaitan dengan problematika penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) untuk Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Bahan hukum sekunder berupa teori, asas dan pendapat hukum diperoleh juga dari wawancara dengan narasumber yang memiliki keahlian atau berhubungan dengan penelitian ini.

d. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data sebagai bahan penelitian hukum ini adalah dengan menggunakan data maupun sumber data yang tentunya dipercaya kebenarannya. Pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan yang dilakukan dengan mengkaji buku-buku hukum, jurnal hukum, hasil penelitian, surat kabar, internet dan literatur yang terkait dengan persoalan penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) untuk pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Penelitian yang dilakukan ini juga menggunakan teknik pengumpulan data dengan cara wawancara mendalam (*indepth interviews*) dengan menggunakan daftar pertanyaan sebagai pedoman untuk mewawancarai narasumber ahli yang ditentukan.

e. Metode Analisis Data

Analisis dalam penelitian dilakukan dengan cara mengolah secara sistematis bahan-bahan penelitian dengan membuat klasifikasi terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Tujuan mengklasifikasi bahan hukum primer dan sekunder yakni untuk mempermudah dalam menganalisis data. Analisis data

bahan hukum primer dimaksudkan untuk mengkaji dan memahami peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan problematika penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) untuk pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

f. Proses Berpikir

Langkah terakhir dalam metode penelitian ini adalah penarikan kesimpulan. Proses penalaran dalam menarik kesimpulan dalam penelitian ini menggunakan metode berpikir deduktif. Metode berpikir deduktif adalah metode berpikir yang bertolak dari proposisi umum yang kebenarannya telah diketahui dan berakhir pada suatu kesimpulan (pengetahuan baru) yang bersifat khusus. Penarikan kesimpulan deduktif dalam penelitian ini adalah penarikan kesimpulan yang berangkat dari hal-hal atau kaidah-kaidah yang bersifat umum berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) ke kaidah yang bersifat khusus berupa penentuan ambang batas parlemen untuk Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Republik di Indonesia.

4. Pembahasan

a. Penentuan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) untuk Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Dinamika Pembahasan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) untuk diterapkan pada pemilihan umum tahun 2014 dilalui dengan serangkaian pembahasan yang alot dan bahkan harus diputuskan dalam Rapat Paripurna pada tanggal 12 April 2012. Hal ini disebabkan oleh ketidaksepahaman fraksi-fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat soal besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dan pemberlakuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*).

1) Berkaitan dengan besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*)

Fraksi yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat terbagi menjadi dua kubu yakni *pertama*, fraksi yang menginginkan besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dinaikan dari sebelumnya 2,5% (dua koma lima perseratus). *Kedua*, fraksi yang menginginkan besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tidak dinaikan. Kedua kubu

tersebut tetap bertahan pada pandangan masing-masing dan dengan argumen yang dibangun guna memenangkan pandangan tersebut.

Pada tanggal 19 Juli 2011 dalam Rapat Paripurna ke-34 (tiga puluh empat), masa sidang ke IV dimana salah satu agenda acaranya adalah pandangan fraksi-fraksi dan pengambilan keputusan terhadap Rancangan Undang-Undang (RUU) usul inisiatif Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjadi Rancangan Undang-Undang Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Ketua Badan Legislasi Ignatius Mulyono (pada waktu itu) melaporkan bahwa salah satu materi yang belum dapat disepakati yakni soal ambang batas perolehan suara yang terkait pada Pasal 202 (<http://www.dpr.go.id/> Risalah-Rapat-Paripurna). Hal ini menunjukkan betapa sulitnya mencapai kesepakatan dalam penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). Fraksi-fraksi di parlemen tetap berpegang teguh pada pandangannya masing-masing yang mengakibatkan pengambilan keputusan terhadap ambang batas parlemen ini mengalami kegagalan.

Laporan yang disampaikan oleh pimpinan badan legislasi dalam Rapat Paripurna tersebut menguraikan dua alternatif berkaitan dengan ambang batas perolehan suara yakni, *pertama*, partai politik peserta pemilihan umum harus memenuhi ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sekurang-kurangnya 3% (tiga perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional sehingga bisa diikutkan dalam penentuan kursi Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Berkaitan dengan angka ambang batas sebesar 3% (tiga perseratus) bukan merupakan kesepakatan politik di badan legislasi. Besaran angka ambang batas tersebut akan ditentukan dalam Rapat Paripurna (<http://www.dpr.go.id/> Risalah-Rapat-Paripurna).

Kedua, partai politik peserta pemilihan umum harus memenuhi ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sekurang-kurangnya 2,5%

(dua koma lima perseratus)-5% (lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi untuk Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Pada alternatif kedua ini juga, ditekankan bahwa angka ambang batas tersebut di atas bukan merupakan hasil kesepakatan politik di badan legislasi. Besaran angka ambang batas tersebut akan ditentukan dalam Rapat Paripurna (<http://www.dpr.go.id/Risalah-Rapat-Paripurna>).

Kedua alternatif berkaitan dengan besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tersebut diambil sebagai langkah untuk mengakomodasi semua pandangan fraksi di parlemen. Fraksi di parlemen memiliki pendapat berbeda soal besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yakni: Fraksi Partai Demokrat sebesar 4% (empat perseratus), Fraksi Partai Golkar dan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan sebesar 5% (lima perseratus), Fraksi Partai Keadilan Sejahtera sebesar 3% (tiga perseratus)-4% (empat perseratus), Fraksi Partai Amanat Nasional, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, Fraksi Partai Gerakan Indonesia Raya dan Fraksi Hati Nurani Rakyat sebesar 2,5% (dua koma lima perseratus) (<http://www.dpr.go.id/Risalah-Rapat-Paripurna>).

Perbedaan soal besaran angka ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tersebut akhirnya menemui titik terang pada Rapat Paripurna (pembahasan tingkat dua) yang digelar pada tanggal 12 April 2012. Pada Rapat Paripurna ini, ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) disepakati sebesar 3,5% (tiga koma lima perseratus). Besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) ini berhasil disepakati lewat musyawarah-mufakat setelah melalui forum lobi antara pimpinan dewan dan pimpinan fraksi (www.dpr.go.id/buletin-parliamentaria).

2) Berkaitan dengan pemberlakuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*)

Setelah menyepakati besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) 3,5% (tiga koma lima perseratus), hal lain yang harus diputuskan

dalam Rapat Paripurna (pembahasan tingkat dua) pada tanggal 12 April 2012 adalah pemberlakuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). Apakah ambang batas diberlakukan secara nasional atau secara berjenjang? Hal ini memang harus diputuskan atau disepakati dalam Rapat Paripurna tersebut.

Hasil pembahasan panitia khusus berkaitan dengan pemberlakuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sebelumnya menyepakati bahwa pemberlakuannya secara nasional. Keputusan pemberlakuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) secara nasional dalam pembahasan panitia khusus, ternyata berubah ketika dilakukan lobi antar fraksi dan pimpinan dewan. Ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang sebelumnya disepakati berlaku secara nasional diubah menjadi berlaku secara berjenjang dengan tambahan Pasal 209 (<http://koran.tempo.co/>).

Keputusan memberlakukan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) secara berjenjang ternyata berubah lagi ketika hal ini dibahas kembali dalam Rapat Paripurna tanggal 12 April 2012. Interupsi dari sejumlah legislator membuat pembahasan isu ini menjadi lambat untuk mencapai kata sepakat. Anggota Fraksi Partai Demokrat, Benny Kabur Harman mengatakan bahwa ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) harus berlaku nasional. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin terwujudnya stabilitas pemerintahan. Lebih lanjut Benny Kabur Harman menjelaskan bahwa partai yang tidak lolos ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) nasional khususnya di daerah berpotensi menimbulkan ketidaksesuaian antara kebijakan di tingkat pusat sampai kebijakan di tingkat daerah (<http://koran.tempo.co/>).

Perdebatan yang terjadi dalam menentukan pemberlakuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*), kemudian diputuskan melalui mekanisme voting. Hasil voting memenangkan opsi pemberlakuan ambang batas secara nasional dengan total suara sebanyak 343 suara. Opsi pemberlakuan ambang batas secara berjenjang hanya memperoleh 187 suara saja. Opsi pemberlakuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) secara nasional didukung oleh Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Partai Golkar,

Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat dan Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (<http://koran.tempo.co/>). Kesepakatan memberlakukan ambang batas secara nasional ini secara khusus berarti partai politik peserta pemilihan umum harus memenuhi ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sebesar 3,5% (tiga koma lima perseratus) untuk dapat diikuti dalam penentuan kursi baik untuk Dewan Perwakilan Rakyat Pusat maupun untuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (provinsi dan kabupaten/kota).

Pemberlakuan ambang batas secara nasional ini ternyata kemudian digugat oleh 17 (tujuh belas) partai politik non-parlemen ke Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 52/PUU-X/2012 menyatakan bahwa ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) hanya berlaku untuk Dewan Perwakilan Rakyat Pusat saja dan tidak berlaku untuk Dewan Perwakilan Daerah (provinsi dan kabupaten/kota). Mahkamah Konstitusi berargumen bahwa Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Penjelasannya memang bertujuan menghasilkan penyederhanaan kepartaian secara alamiah, namun hal tersebut (substansi) sama sekali tidak mengakomodasi semangat persatuan dalam keberagaman. Lebih lanjut, Mahkamah Konstitusi menguraikan bahwa ketentuan dalam Pasal 208 tersebut berpotensi menghalang-halangi aspirasi politik di tingkat daerah.

Dinamika pembahasan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sampai menjadi sebuah undang-undang memang dipenuhi berbagai macam kepentingan politik partai yang ada di parlemen. Selain itu juga, undang-undang yang dihasilkan (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012) khususnya berkaitan dengan ambang batas parlemen ternyata tidak dikaji secara lebih baik. Produk undang-undang ini ternyata tidak bertahan lama karena langsung digugat ke Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi kemudian membatalkan sejumlah pasal dalam undang-undang tersebut.

Ketentuan mengenai pemberlakuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) secara nasional jelas menghalang-halangi aspirasi politik di tingkat daerah. Pada titik ini dapat dikatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat yang ada di parlemen lebih mementingkan kepentingan partainya ketimbang berpikir tentang bagaimana menghasilkan regulasi yang bersifat adil dan sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b. Kesulitan-kesulitan Penentuan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) untuk Pemilihan Umum DPR RI

1) Kepentingan Partai Politik Parlemen Masih Mendominasi

Indonesia merupakan negara demokrasi yang mana pelaksanaan demokrasi tersebut berdasarkan atas hukum. Artinya bahwa demokrasi yang dimaknai sebagai sebuah kebebasan atau kemerdekaan masyarakat tetap berjalan dalam kontrol hukum yang dibuat oleh para legislator. Demokrasi tidak dimaknai sebagai kebebasan yang seluas-luasnya melainkan kebebasan yang selalu memiliki batas dan aturan tertentu. Hal ini dimaksudkan agar kebebasan atau kemerdekaan tersebut tidak berbenturan dengan kemerdekaan atau kebebasan orang lain. Pengaturan sebuah ketentuan hukum, dengan demikian menjadi penting dan menjadi sebuah keniscayaan demi terwujudnya sebuah ketertiban dan ketenteraman dalam sebuah negara demokrasi.

Pengaturan sebuah ketentuan hukum tersebut secara khusus diberikan kepada para legislator untuk merumuskannya. Para legislator yang merupakan wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat dalam sebuah pemilihan umum sebenarnya dan seharusnya mampu memperjuangkan kepentingan rakyat dan bukannya kepentingan partai atau golongan tertentu. Prinsip ini sebenarnya tidak boleh dilepaskan dalam perumusan sebuah aturan hukum. Aturan hukum yang dibentuk oleh para legislator sebenarnya mampu menjawab persoalan yang sedang dihadapi oleh masyarakat.

Perumusan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah khususnya berkaitan dengan ketentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) menemui jalan buntu karena masing-masing fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat mempertahankan

kepentingan fraksi (partainya) sendiri. Tarik-menarik antar kepentingan tersebut terlihat jelas pada penentuan persentase angka ambang batas dan penerapan ambang batas sebagai berikut:

Tabel 1: Perolehan Suara Partai dan Usulan Ambang Batas Parlemen

No	Nama Partai	Perolehan Suara	%	Usulan PT
1	Partai Hati Nurani Rakyat	3.922.870	3,7	2,5%
2	Partai Gerakan Indonesia Raya	4.646.406	4,4	2,5%-3,5%
3	Partai Keadilan Sejahtera	8.206.955	7,8	4%
4	Partai Amanat Nasional	6.254.580	6,0	3%-3,5%
5	Partai Kebangkitan Bangsa	5.146.122	4,9	2,5%-3,5%
6	Partai Golongan Karya	15.037.757	14,4	5%
7	Partai Persatuan Pembangunan	5.533.214	5,3	3%-3,5%
8	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	14.600.091	14,0	5%
9	Partai Demokrat	21.703.137	20,8	4%-4,5%

Sumber: Veri Junaidi, dkk (2013:120)

Tabel 2: Hasil Voting dalam Rapat Paripurna DPR RI Tanggal 12 April 2012

No	Partai Politik	Pemberlakuan
1	Partai Demokrat	Nasional
2	Partai Golongan Karya	Nasional
3	Partai Persatuan Pembangunan	Nasional
4	Partai Kebangkitan Bangsa	Nasional
5	Partai Hati Nurani Rakyat	Nasional

Sumber: <http://koran.tempo.co>

Bertolak dari kedua tabel di atas, jika dicermati terlihat jelas bahwa masing-masing partai memiliki kepentingan sendiri dan jauh dari kepentingan masyarakat yang secara khusus memilih mereka. Masing-masing partai politik (fraksi di DPR) hanya mementingkan eksistensinya di parlemen dan berusaha mempertahankan kekuasaannya diparlemen. Partai-partai kecil dan menengah cenderung mengusulkan angka ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sekitar 2,5%-3,5%. Hal ini dimaksudkan untuk mempertahankan eksistensi mereka di parlemen. Sementara itu, partai-partai besar cenderung mengusulkan angka ambang batas di atas 4%-5%. Hal ini dimaksudkan untuk menghalangi partai-partai kecil yang tidak mendapat dukungan minimal untuk masuk parlemen.

Junaidi, dkk (2013:154) dalam kajiannya menguraikan bahwa kesepakatan mengenai pemberlakuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) menemui jalan buntu karena masing-masing fraksi mempertahankan

kepentingannya sendiri. Kesepakatan mengenai pemberlakuan ambang batas ini akhirnya ditempuh melalui mekanisme *voting*. Tarik-menarik kepentingan tersebut kemudian dimenangkan oleh fraksi yang mendukung pemberlakuan ambang batas secara nasional seperti tampak dalam tabel 2 di atas. Fraksi yang mendukung pemberlakuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) secara nasional, dalam rapat paripurna tersebut menang dengan perolehan suara sebesar 343 suara, sedangkan fraksi yang mendukung pemberlakuan ambang batas berjenjang hanya memperoleh 187 suara (<http://www.lensaIndonesia.com>).

2) Penentuan Ambang Batas Parlemen (*parliamentary threshold*) masih Bersifat Eksperimentatif

Ide dasar untuk menaikkan besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dari 2,5% ke 3,5% atau naik 1% adalah hasil yang diperoleh dalam pemilihan umum tahun 2009. Pemilihan umum tahun 2009 dengan jumlah partai politik peserta pemilihan umum sebanyak 38 menghasilkan partai yang masuk parlemen hanya berjumlah 9 partai. Jumlah partai politik yang ada di parlemen hasil pemilihan umum tahun 2009 dianggap masih terlalu banyak sehingga perlu disederhanakan lagi. Penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) untuk pemilihan umum tahun 2014 sebesar 3,5% diharapkan mampu mengurangi jumlah partai di parlemen, namun nyatanya bahwa harapan tersebut tidak terealisasi. Pemilihan umum tahun 2014 walupun dengan jumlah partai yang lebih sedikit dari pemilihan umum tahun 2009, menghasilkan 10 partai masuk parlemen. Dengan demikian maksud penyederhanaan partai di parlemen tidak berjalan efektif.

Veri Junaidi (Wawancara, 21 Oktober 2014) menjelaskan bahwa proses penyederhanaan partai di parlemen pada pemilihan umum tahun 2014 tidak tercapai disebabkan oleh dua faktor yakni:

a. Faktor politik

Faktor politik yang dimaksudkan di sini adalah berubahnya peta politik, dimana para pemilih yang sebelumnya menaruh pilihannya pada Partai Demokrat (pemilihan umum tahun 2009) beralih pada partai-partai lain karena banyak kader Partai Demokrat terlibat dalam korupsi.

Tingkat kepercayaan masyarakat yang menurun terhadap Partai Demokrat tersebut menyebabkan partai-partai kecil, seperti Partai Hanura mendapatkan limpahan suara yang cukup banyak.

- b. Faktor ketergantungan pada mekanisme penyederhanaan partai secara formil

Ketergantungan pada mekanisme penyederhanaan partai secara formil menjadi faktor lain yang menyebabkan agenda penyederhanaan partai tidak berjalan optimal. Veri Junaidi dalam wawancara lebih lanjut menjelaskan bahwa sebenarnya masih ada cara lain untuk menyederhanakan partai masuk parlemen yakni dengan memperkecil alokasi kursi di daerah pemilihan. Walaupun ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dinaikan menjadi 3,5% tetapi alokasi kursi di daerah pemilihan masih berkisar antara 3-10 kursi, maka logikanya minimal 10 partai yang masuk parlemen. Veri Junaidi dalam penjelasan selanjutnya menguraikan bahwa jika jumlah kursi di daerah pemilihan, misalnya diperkecil menjadi 3-6 kursi maka maksimal partai yang masuk parlemen adalah sebanyak 6 partai politik.

Berdasarkan ulasan di atas, dapat dikatakan bahwa desain hukum pemilihan umum khususnya mengenai ketentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) masih bersifat eksperimentatif. Artinya bahwa para pembentuk undang-undang (legislator) belum memiliki *grand design* dalam perumusan mengenai ketentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). Kekhawatiran yang bisa terjadi adalah setiap kali menjelang pemilihan umum, angka persentase ambang batas terus dinaikan sesuai dengan kepentingan politik masing-masing partai. Anggapan ini bisa saja terjadi karena desain awal menaikkan besaran ambang batas dari 2,5% menjadi 3,5% untuk menghasilkan sedikit partai yang masuk parlemen tidak terealisasi. Para pembentuk undang-undang masih tersandera oleh kepentingan partai yang mengakibatkan kualitas undang-undang sangat memprihatinkan.

Desain ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) menurut Bhakti) bahwa sampai saat ini belum ada satu kesepakatan mengenai penyederhanaan sistem kepartaian yang menuju pada angka ideal jumlah partai

politik yang masuk parlemen (<http://ikrarnusabhakti.wordpress.com>). Pendapat yang diuraikan oleh Bhakti di atas, memang jelas menunjukkan bahwa sampai sekarang khususnya dalam penentuan berapa jumlah partai politik yang masuk parlemen belum jelas sifatnya. Desain yang kurang jelas mengenai jumlah partai politik yang masuk parlemen juga tercermin dalam penentuan angka ambang batas yang ideal dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah khususnya Pasal 208. Problem inilah yang menyebabkan sistem kepartaian (multi partai sederhana) dan besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tidak pernah tuntas terselesaikan.

3) Rekomendasi Masyarakat Belum Diakomodasi Secara Baik dalam Pengambilan Keputusan (Kebijakan)

Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memberi keleluasaan kepada setiap masyarakat untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Masukan tersebut bisa dilakukan secara lisan ataupun secara tertulis. Selanjutnya, masukan tersebut dapat dilakukan melalui rapat dengar pendapat umum, kunjungan kerja, sosialisasi dan seminar, lokakarya serta diskusi (Pasal 96 ayat (2)).

Keberadaan ketentuan ini memberikan harapan baru bahwa tahap pembentukan sebuah undang-undang sangat terbuka. Masyarakat diberikan peran dalam tahapan tersebut. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjalankan perintah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 berkaitan dengan keikutsertaan masyarakat dalam pembentukannya. Pembahasan tentang pembentukan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 ini melibatkan sejumlah lembaga seperti Cetro (*Centre for Electoral Reform*), Perludem (Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi) dan IPC (*Indonesian Parliamentary Center*) (Junaidi, dkk., 2013:73).

Keterlibatan masyarakat dalam pembahasan ini ternyata pada akhirnya tidak diakomodasi secara baik khususnya dalam pengambilan kebijakan. Junaidi, dkk., (2013:156) dalam kajiannya mengutarakan bahwa:

Mekanisme pengambilan kebijakan soal ambang batas dan metode konversi suara menjadi kursi pun didominasi oleh kepentingan masing-masing partai. Posisi partisipasi masyarakat menjadi tidak berarti, karena kebijakan itu diambil dengan dasar barter politik yang cukup kuat.

Hal ini menunjukkan bahwa masukan yang diberikan oleh masyarakat tidak serta-merta mampu diakomodasi secara baik oleh para legislator terutama dalam pengambilan kebijakan. Partisipasi publik yang tinggi dalam perumusan undang-undang tidak berarti dan bermakna ketika kekuatan partai politik partai lebih ditonjolkan. Pada hal ruang partisipasi publik yang diberikan telah memberi harapan baru bahwa produk hukum yang dihasilkan lebih berwatak responsif. Mahfud MD (2012:32) menguraikan tiga indikator untuk mengualifikasikan produk hukum yang berwatak responsif yakni proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum. Mahfud MD selengkapnya menguraikan bahwa:

Produk hukum yang berkarakter reponsif, proses pembuatannya bersifat *partisipatif*, yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat.

Dilihat dari fungsinya maka hukum yang berkarakter responsif bersifat *aspiratif*. Artinya memuat materi-materi yang secara umum sesuai dengan aspirasi atau kehendak masyarakat yang dilayaninya. Sehingga produk hukum itu dapat dipandang sebagai kristalisasi dan kehendak masyarakat.

Jika dilihat dari segi penafsiran maka produk hukum yang berkarakter responsif/populistik biasanya memberikan sedikit peluang bagi pemerintah untuk membuat penafsiran sendiri melalui berbagai peraturan pelaksanaan dan peluang yang sempit itu pun hanya berlaku untuk hal-hal yang betul-betul bersifat teknis.

Jika dipetakan berkaitan dengan realitas pembahasan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,

khususnya mengenai ambang batas parlemen, maka ditemukan bahwa proses pembuatannya sudah bersifat partisipatif. Hal ini dibuktikan dengan pelibatan masyarakat dalam proses pembahasannya. Sementara itu, berkaitan dengan fungsinya dapat dikatakan bahwa produk undang-undang tersebut belum bersifat aspiratif karena masukan publik berkaitan dengan pengaturan ambang batas parlemen sebagaimana diuraikan oleh Veri Junaidi, dkk., tidak diakomodasi dalam pengambilan kebijakan. Masukan yang disampaikan oleh publik hanya sebatas formalitas belaka dan tidak diakomodasi dalam penentuan kebijakan akhir.

c. Upaya Mengatasi Kesulitan-kesulitan Penentuan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) untuk Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

1) Kepentingan Rakyat sebagai Dasar Penentuan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*)

Demokrasi yang diartikan sebagai dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat belum terealisasi dengan baik karena rakyat terkadang diabaikan oleh para wakil rakyatnya. Magnis-Suseno (Makalah Kuliah Umum, 15 November 2014) menjelaskan bahwa hal yang mengkhawatirkan dalam negara Indonesia sekarang ini adalah elit politik (integritas). Lebih lanjut, Magnis-Suseno menguraikan bahwa “para elit politik tidak mampu melaksanakan inti demokrasi yakni musyawarah, bersama-sama, secara kritis, menghadapi masalah-masalah bangsa”. Wakil rakyat yang seharusnya memperjuangkan kepentingan konstituennya ternyata lebih memperjuangkan kepentingan partai yang mengusungnya. Rakyat hanya dibutuhkan pada saat pemilihan umum dan setelah itu rakyat dilupakan karena para wakil yang terpilih harus patuh pada partai politik yang mengusungnya. Realitas ini menunjukkan salah satu sisi dari kelemahan sistem pemilihan umum yang sekarang dipraktekkan. Terlepas dari kelemahan sistem yang ada, satu hal yang paling penting diupayakan dalam memajukan kesejahteraan umum adalah membangun kesadaran dalam diri para legislator bahwa memperjuangkan kepentingan rakyat adalah sebuah keniscayaan.

Para legislator perlu menyadari sungguh bahwa mereka merupakan wakil rakyat dan bukannya wakil partai. Rakyat telah memberikan mandat khusus kepada para legislator untuk memperjuangkan aspirasinya, maka mandat ini perlu dijalankan dengan sungguh-sungguh. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2) mengamanatkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Kedaulatan berada di tangan rakyat yang pelaksanaannya diberikan kepada para wakilnya yang ada di parlemen, maka dalam setiap pengambilan keputusan atau kebijakan dalam bentuk undang-undang harus merupakan kehendak atau kemauan seluruh rakyat dan bukannya kehendak atau kemauan partai politik yang mengusungnya.

Para legislator harus memainkan peran sebagai wakil rakyat yang sesungguhnya dan untuk mencapai hal ini harus dimulai dari partai politik, dimana dalam perekrutan anggota partai tidak hanya menilainya dari segi finansialnya saja melainkan juga komitmennya untuk mengabdikan pada rakyat. Selain itu juga, partai politik harus memastikan bahwa orang-orang yang hendak menjadi legislatif telah dipersiapkan secara baik demi mengemban tugas mewakili rakyat. Perlu dibangun dalam diri bahwa menjadi wakil rakyat bukan untuk mencari kekuasaan semata melainkan lebih dari itu yakni pengabdian bagi kesejahteraan rakyat. Pada titik inilah perwujudan gagasan demokrasi yang sebenarnya. Asshiddiqie (2010:58) dalam hubungan dengan perwujudan gagasan demokrasi menjelaskan bahwa perwujudan gagasan demokrasi memerlukan instrumen hukum, efektivitas dan keteladanan kepemimpinan, dukungan sistem pendidikan masyarakat serta basis kesejahteraan sosial ekonomi yang seimbang dan berkeadilan.

2) Penataan Ulang Penentuan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*)

Konsideran huruf a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menguraikan bahwa demi mewujudkan Indonesia sebagai negara hukum, maka negara diharuskan untuk melaksanakan pembangunan hukum nasional yang pelaksanaannya dilakukan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dalam sistem hukum nasional.

Konsideran ini sebenarnya menghendaki setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilaksanakan secara terencana, terpadu dan berkelanjutan dan dalam pembentukan tersebut harus mampu menjamin hak dan kewajiban masyarakat. Hal ini berarti bahwa sebuah produk undang-undang yang dihasilkan tidak dihasilkan dari suatu proses yang asal-asalan melainkan melalui proses yang terbilang sulit.

Perumusan yang kurang terencana dengan baik berkaitan dengan penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, menunjukkan bahwa para legislator belum menyadari sungguh akan fungsi dan peran mereka sebagai legislator yang sesungguhnya. Penentuan angka ambang batas yang lebih didominasi oleh kepentingan masing-masing partai menunjukkan bahwa prosesnya sudah terjadi tarik-menarik kepentingan dan hal ini sama sekali tidak diperbolehkan dalam pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, perlu adanya desain yang lebih baik lagi dalam hubungan dengan penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). Besaran persentase ambang batas perlu dibahas lagi agar tidak berakibat pada terlalu banyaknya suara pemilih yang tidak terkonversi menjadi kursi. Masing-masing fraksi di parlemen perlu lebih mengedepankan kepentingan suara pemilih daripada mementingkan kekuasaan dan eksistensi di parlemen.

Perlunya *grand design* dalam penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) agar pelaksanaan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat dapat berjalan dengan baik dengan kualitas undang-undang yang tidak bersifat eksperimentatif. Artinya bahwa produk undang-undang yang dihasilkan dapat diterima masyarakat seutuhnya dan keberlakuannya tidak hanya berlaku untuk satu kali masa pemilihan umum. Penentuan angka persentase ambang batas perlu ditetapkan secara pasti, agar ketentuan tersebut tidak berganti terus dan hal ini bisa menjamin kepastian hukum.

Veri Junaidi (wawancara, 21 Oktober 2014) mengutarakan bahwa partai yang duduk di parlemen sekarang (pemilihan umum 2014) sudah cukup sederhana. Penulis sependapat dengan pendapat Veri Junaidi di atas dan karena itu di tengah tarik-menarik kepentingan partai, perlu dipertimbangkan lagi

dalam penentuan ambang batas parlemen. Hal ini dimaksudkan untuk tetap menjaga kebhinekaan yang ada dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Kebhinekaan yang menjadi ciri khas bangsa Indonesia harus tetap dipertahankan dalam kondisi apapun juga.

3) Pengakomodasian Aspirasi Masyarakat dalam Pengambilan Kebijakan Menjadi Undang-undang

Peran serta masyarakat dalam pembentukan suatu undang-undang sangat penting dan harus terus digalakan. Hal ini dimaksudkan agar produk hukum tersebut tidak menjadi produk yang mementingkan sebagian orang melainkan menjadi kepentingan seluruh rakyat. Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah menggariskan bahwa peran serta masyarakat harus dilakukan demi menggalang aspirasi masyarakat. Amanat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 ini telah dilaksanakan dalam proses pembentukan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, namun jika dianalisis lebih jauh ditemukan bahwa pelaksanaan amanat tersebut masih sebatas formalitas saja. Artinya bahwa dalam penyusunan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, masyarakat dilibatkan dalam memberikan masukan tetapi masukan tersebut tidak diakomodir dalam pengambilan keputusan. Justru yang ada adalah barter politik dalam hubungan dengan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sebagaimana diuraikan sebelumnya.

Berhadapan dengan kenyataan tersebut, perlu adanya jaminan hukum berupa ketentuan hukum yang mengharuskan para legislator mengakomodir masukan masyarakat dalam pengambilan kebijakan menjadi sebuah undang-undang. Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memberikan ketentuan yang sifatnya formalitas saja dan tidak ada jaminan baku bahwa ketentuan berupa masukan dari masyarakat tersebut diakomodir dalam pengambilan keputusan menjadi sebuah undang-undang. Oleh karena itu, perlu adanya ketentuan lebih lanjut berkaitan dengan keharusan pembentuk undang-undang untuk mengakomodir aspirasi masyarakat tersebut, sehingga produk hukum yang dihasilkan tersebut betul-betul

merupakan kristalisasi dari aspirasi dan kehendak masyarakat. Rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi, maka seharusnya Dewan Perwakilan Rakyat lebih mengakomodasi aspirasi rakyat dan menjadikan aspirasi tersebut masuk dalam ketentuan perundang-undangan.

5. Kesimpulan

Bertolak dari keseluruhan penelitian sebagaimana telah diuraikan di atas, maka kesimpulan yang bisa ditarik sebagai jawaban atas rumusan masalah adalah sebagai berikut:

a. Penentuan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) untuk Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) melalui tahap atau dinamika pembahasan yang panjang dan alot. Masing-masing partai politik yang ada di parlemen memiliki pendapat dan argumen sendiri berkaitan dengan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). Setidaknya ada dua hal pokok yang berhubungan dengan perdebatan mengenai ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yakni soal besaran ambang batas parlemen dan pemberlakuan ambang batas parlemen. Tarik-menarik kepentingan yang dilakukan oleh partai politik parlemen akhirnya berakhir ketika kesepakatan berkaitan dengan ambang batas parlemen dicapai dalam Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat pada tanggal 12 April 2012. Ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) disepakati sebesar 3,5% (tiga koma lima perseratus) dan berlaku secara nasional. Ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang ditetapkan berlaku secara nasional tersebut kemudian digugat oleh 17 (tujuh belas) partai politik non-parlemen dan pada akhirnya Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 52/PUU-X/2012 menegaskan bahwa pemberlakuan ambang batas parlemen hanya berlaku untuk Dewan Perwakilan Rakyat Pusat saja.

b. Kesulitan-kesulitan Penentuan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) untuk Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menemui berberapa kendala sebagai berikut: *pertama*, kepentingan partai politik parlemen masih mendominasi. Hal ini

terlihat dalam penentuan besaran angka ambang batas, dimana partai besar menginginkan besaran ambang batas dinaikan dari sebelumnya sebesar 2,5% (dua koma lima perseratus), sementara partai menengah ke bawah lebih cenderung mempertahankan besaran persentase ambang batas 2,5% (dua koma lima perseratus). Fakta membuktikan bahwa tarik-menarik kepentingan ini terjadi karena dua faktor utama yakni faktor mempertahankan kekuasaan di parlemen, khususnya bagi partai besar dan faktor eksistensi di parlemen, khususnya bagi partai menengah ke bawah. Partai besar ingin tetap mempertahankan kekuasaannya di parlemen sehingga menginginkan besaran angka ambang batas dinaikan. Sementara partai menengah ke bawah tidak ingin menaikkan angka ambang batas karena takut tidak bisa mendudukan wakilnya lagi di parlemen.

Kedua, penentuan ambang batas parlemen masih bersifat eksperimentatif. Hal ini ditunjukkan oleh beberapa hal yakni (1) ide dasar untuk menaikkan besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dari 2,5% menjadi 3,5% untuk mengurangi lagi jumlah partai politik di parlemen tidak berhasil malahan bertambah; (2) sampai saat ini para legislatif belum memiliki satu kesepahaman mengenai berapa besaran persentase yang ideal untuk menghasilkan multipartai sederhana; (3) para legislator belum memiliki *grand design* tentang berapa partai politik yang ideal yang harus duduk di parlemen. Artinya multipartai sederhana yang diinginkan tersebut seperti apa, sama sekali belum ada konsep yang baik.

Ketiga, rekomendasi masyarakat belum diakomodasi secara baik dalam pengambilan keputusan (kebijakan). Perumusan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah melibatkan masyarakat sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Hal tersebut terlihat dengan berbagai macam masukan yang diberikan oleh beberapa lembaga, seperti Perludem (Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi) tentang ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). Rekomendasi yang diberikan oleh beberapa lembaga tersebut ternyata pada akhirnya tidak digunakan dalam pengambilan keputusan atau kebijakan final terhadap pasal mengenai ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). Kepentingan politik partai lebih

mendominasi sehingga aspirasi masyarakat tidak diperhitungkan. Aspirasi masyarakat hanya berfungsi untuk memenuhi kriteria formal semata sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

c. Upaya Mengatasi Kesulitan-kesulitan Penentuan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) untuk Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Berhadapan dengan persoalan penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) di atas, maka upaya untuk mengatasinya adalah: *pertama*, kepentingan rakyat sebagai dasar penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). Hal ini berarti bahwa para legislator harus menempatkan diri sebagai wakil rakyat yang sesungguhnya dan bukannya lebih mengabdikan kepada kepentingan partai. Perbaikan mentalitas legislator ini terlebih dahulu harus dimulai dari partai politik, dimana kader-kader partai harus dipersiapkan secara baik sejak perekrutan sampai menjadi anggota partai. Komitmen pengabdian untuk masyarakat menjadi hal yang utama ditekankan dan bukannya mencari kekuasaan semata.

Kedua, penataan ulang penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). Penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) harus direncanakan secara lebih baik lagi dengan lebih memperhitungkan suara rakyat dan kebhinekaan yang menjadi ciri khas bangsa Indonesia. Jumlah partai yang ada sekarang yakni sebanyak 9 (sembilan) partai sudah cukup menghasilkan partai yang sederhana. *Ketiga*, pengakomodasian aspirasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan menjadi undang-undang. Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan telah memberikan landasan hukum bagi keterlibatan masyarakat dalam memberikan aspirasi demi sebuah aturan hukum yang berkualitas. Pasal 96 tersebut telah dilaksanakan dengan baik oleh para legislator terutama dalam perumusan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, namun pelaksanaannya hanya sebatas formalitas saja.

Tidak ada jaminan lanjut bahwa aspirasi tersebut diakomodasi dalam pengambilan kebijakan menjadi sebuah ketentuan hukum.

Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tersebut harus direvisi dengan tambahan bahwa aspirasi masyarakat harus diakomodasi dalam pengambilan kebijakan menjadi sebuah ketentuan hukum. Dengan demikian aturan hukum tersebut merupakan kristalisasi dari kehendak dan kemauan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi.

A. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka saran yang dapat diberikan adalah sebagai berikut:

1. Para legislator harus menyadari sungguh akan fungsi dan peran mereka sebagai pembuat undang-undang. Hal ini perlu karena para legislator belum menyadari sungguh fungsi dan peran mereka yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Perlunya mengintensifkan pendidikan politik bagi masyarakat agar mampu memberikan pilihan yang tepat terhadap partai politik peserta pemilihan umum dan kandidat atau calon legislatif yang nantinya duduk di parlemen. Hal ini harus dilakukan karena kecenderungan masyarakat masih menjatuhkan pilihannya dalam pemilihan umum berdasarkan etnis, ras, golongan dan uang yang diberikan oleh calon legislatif.
3. Perlu segera merevisi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Revisi yang dilakukan nanti harus lebih baik dan mampu memuaskan semua pihak sehingga kualitas pemilihan umum dapat tercipta dengan baik.

Daftar Pustaka

Buku

- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Junaidi, Veri, Khoirunnisa Agustyati, dan Ibnu Setyo Hastomo, 2013, *Politik Hukum Sistem Pemilu, Potret Partisipasi dan Keterbukaan Publik dalam Penyusunan UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD*,

Yayasan Perludem, Jakarta (<http://www.rumahpemilu.com/public/doc/2013-05-03-04-38-Politik%20Hukum%20Sistem%20Sistem%20Pemilu.pdf>, diunduh pada tanggal 12 Maret 2014).

Marzuki, Peter Mahmud, 2005, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.

MD, Mahfud, 2009, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta.

_____, 2012, *Politik Hukum di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Sharma, P., 2004, *Sistem Demokrasi Yang Hakiki*, Yayasan Menara Ilmu, Jakarta.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta.

Supriyanto, Didik dan Agust Mellaz, 2011, *Ambang Batas Perwakilan, Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*, Yayasan Perludem, Jakarta (<http://www.rumahpemilu.com/public/doc/2012-08-01-10-59-47-Ambang-Batas-Perwakilan-Didik-Supriyanto-dan -August-Mellaz.pdf>, diunduh pada tanggal 12 Maret 2014).

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316).

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 52/PUU-X/2012 tentang permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Internet

Nusa Bhakti, Ikrar, <http://ikrarnusabhakti.wordpress.com/2011/07/19/ambang-batas-dan-eksistensi-parpol>, diunduh pada tanggal 27 Oktober 2014.

<http://www.dpr.go.id/archive/minutes/Risala-Rapat-Paripurna-Ke-34-Masa-Sidang-2010-2011.pdf>, diunduh pada tanggal 9 November 2014.

<http://www.lensaindonesia.com/2012/04/13/inilah-uu-pemilu-berdasarkan-hasil-voting-di-dpr-ri.html>, diunduh pada tanggal 9 November 2014.

<http://koran.tempo.co/konten/2012/04/13/270901/Parliamentary-Threshold-Berlaku-Nasional>, diunduh pada tanggal 9 November 2014.

www.dpr.go.id/dokpemberitaan/buletin-parliamentaria/b-720-4-2012.pdf, diunduh pada tanggal 6 Januari 2015.

Narasumber

Veri Junaidi, Peneliti pada Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) Jakarta. Wawancara dilakukan pada tanggal 21 Oktober 2014.

